

浅析干部人事档案形成发展的历史脉络与现实启示

白延亮

干部人事档案是教育培养、选拔任用、管理监督干部和评鉴人才的重要基础,是党的重要执政资源,为党和国家所有。我国的干部人事档案正式创建于延安时期,是党识人、选人、用人、育人的重要依据,在不同历史时期为贯彻执行党的干部路线、方针和政策发挥了重要作用。从延安时期干部人事档案创建的历史背景出发,系统梳理不同历史时期干部人事档案工作的主要做法,结合当前干部人事档案工作的现状,有利于探究新时代背景下应如何提升干部人事档案工作的质量和水平。

1 干部人事档案创建的历史背景

干部档案缘起于延安审干时期的“政治甄别”。长征结束后,党的干部队伍蒙受了严重损失,当时全国党员总数只剩4万左右。中共中

央进驻延安后,党进入了相对稳定期,恢复各级党组织和发展壮大党员力量很快被提上日程。此后,党员数量迅速增加,到1938年底,

全国党员总人数达50多万。

由于短期内党员发展数量多、速度快,加上经常性的战略转移和投机分子、潜伏特务的

伺机渗透,难以保证党员质量,这使得党组织内部存在着巨大的隐患。鉴于这一状况,1940年7月15日,中共中央正式发出《关于审查干

部问题的指示》,拉开了审干工作的序幕。1943年8月15日,党中央通过《关于审查干部的决定》,在全国范围内开展了干部审查工作。

2 干部人事档案的形成和发展

(一)延安审干时期(1940年—1943年)

中国共产党在成立初期,就重视对党员、团员的登记工作。早在1924年和1925年,中央组织部和团中央组织部就分别要求各地对党员和团员进行登记和统计。由此形成了干部档案的雏形——登记名册和简单的登记表。

抗日战争时期,随着革命事业的发展,干部队伍不断壮大,为了适应这种形势,党在组织工作方面加强了对干部的审查和管理。党中央统一印制了一种八开油印纸表格,表格内容包括干部的基本情况、简历、家庭成员社会关系的情况、本人的政历情况等。这种表格项目详细,包括了一个干部的主要情况,实际上就是一份干部档案。当时为了方便保管档案,主管部门便在表格的上方边缘裱上一层牛皮纸,再打上线,用鞋带穿起来集中存放。

上世纪40年代初期,我党在开展整风运动期间形成了大量的档案材料,充实了干部档案内容。1941年,中组部明确了干部审查的范围,并规定中央一级级的干部必须撰写党员自传。由于档案材料大量增加,大部分材料又没有统一的规范,再用打眼穿线的办法已经不行了,于是就用粗草纸糊成一个档案袋,一人一袋,材料多的可装几袋,这便是最初成袋的干部档案。

(二)建国初期至文革时期(1949年—1976年)

建国初期,各级组织人事部门把一些零散的干部材料进行收集、清理和整理,形成了简单的成册的干部档案。但是由于当时规章制度还不健全,干部档案管理一度比较混乱,档案内容庞杂,库房条件差,干部档案损坏严重。为使干部档案适应社会主义革命和建设事业的需要,1956年,中组部主持召开了第一次全国干部档案工作座谈会,制定了第一部具有全国性指导意义的干部人事档案工作法规——《干部档案管理工作暂行规定》,初步确立了干部档案工作的管理体制和组织体系,建立了档案材料收集补充、归档、鉴别、整理、转递、查阅、保密、检查等制度,干部人事档案工作开始向正规化迈进。与此同时,工人档案、学生档案等其他人员的档案也有了初步的发展。

十年“文革”,给党和国家带来了深重的灾难,也使全国干部人事档案事业遭到了空前的浩劫。在十年动乱中,林彪、江青反革命集团为了打倒一大批从中央到地方的革命老干部,实现其篡党夺权的反革命阴谋,便把罪恶的黑手伸向了人事档案,广大人事档案工作人员被迫害,多年来形成的一套行之有效的干部人事档案工作的规章制度被破坏,人事档案库房被冲击,人事档案被抢掠,人事档案工作遭到了极大的破坏。

(三)改革开放时期至党的十八大(1979

年—2012年)

在粉碎“四人帮”及党的十一届三中全会召开后,干部人事档案工作重新恢复正常。

1980年,中组部召开了第二次全国干部档案工作座谈会,出台了包括《关于加强干部档案工作的意见》《干部档案工作条例》《干部档案整理办法》等一系列文件,中央组织部负责同志作了题为《努力做好干部档案工作,积极为四化建设服务》的讲话。此后,人事档案的上交下放工作得以完成,所管人员与所管档案实现了一致。全国统一填写《干部履历表》,收集补充人事档案材料,初步解决了人事档案长期存在的老、缺问题,使人事档案能够比较全面地反映一个人的情况,组织清理了历次政治运动中冤、假、错案产生的档案材料,干部人事档案工作也有了规范、统一的要求。

1990年,中组部召开了第三次全国干部档案工作会议,制定了《干部档案整理工作细则》。此后,中组部修订颁布了《干部档案工作条例》《关于干部档案材料收集、归档的暂行规定》《关于干部档案材料收集归档规定》和《流动人员人事档案管理暂行规定》等文件,逐步建立起我国干部人事档案工作的基本制度框架。

2000年,中组部组建信息管理中心,建立

了干部人事档案工作领导体系,并且在全国范围内组织开展了干部人事档案审核整改工作。

2005年,中组部召开了第四次全国干部档案工作会议,并特别提出要“把那些体现干部人事制度改革成果,反映干部德、能、勤、绩、廉等方面情况等材料,及时收集归档,提升干部档案的利用价值”。2009年,中组部印发了新修订的《干部人事档案材料收集归档规定》。

2010年,中组部专门召开了全国组织系统信息化建设工作座谈会,印发《关于报送新任中管干部数字档案的通知》,对干部数字档案报送标准提出明确要求,强调要以信息化建设为契机,加强和改进干部人事档案的内容建设;要坚持不懈地狠抓干部档案审核整改工作,针对干部档案涂改造假等不正之风制定惩治办法,积极发挥干部人事档案的作用;开展干部档案数字化工作,推进干部档案数字化建设。2013年,陕西省委组织部下发《关于开展全省档案数字化工作的通知》,要求市、县组织部开展数字化工作。

(四)党的十八大以来(2012年至今)

2014年,中组部在全国范围统一部署了干部人事档案专项审核工作,10月份,各级组织人事部门分别下发了《干部人事档案专项审

核实施方案》,截至2016年底,专项审核阶段性工作告一段落。在此期间,干部人事档案专项审核工作坚持从严和从实相结合,严格按照政策规定审核认定档案信息,对因涂改而造成的无法认定的档案进行了调查核实,对因人、入伍、招工年龄不够而将年龄填大的,按照“不重复得利”原则进行处理,集中解决了档案中存在的一些突出问题。

近年来发现的干部人事档案涂改造假等问题,严重损害了档案的权威性和公信力,迫切需要从制度建设入手研究解决,扎紧“篱笆”、筑牢“堤坝”,从根本上铲除干部人事档案造假等问题存在的土壤和条件。为了深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大精神,落实从严管理干部要求,充分发挥干部人事档案在建设高素质专业化队伍中的重要作用,推动干部人事档案科学化、制度化、规范化。2018年11月20日,中组部召开全国干部人事档案工作会,出台了《干部人事档案工作条例》,总结吸收党的十八大以来干部人事档案工作的经验做法,从体制机制、内容建设、日常管理、利用审核、纪律监督等方面全面从严加以规范,为今后一个时期全国各级各类干部人事档案工作提供了基本遵循的原则。

3 干部人事档案工作现实启示

(一)基本情况

干部人事档案事业发展至今,已经有了专门的管档机构、丰富的内容体系和规范的规章制度。

在机构建设方面,全国干部人事档案工作在党中央领导下,由中央组织部主管,各地区各部门各单位按照干部管理权限分级负责、集中管理。中央组织部负责集中管理中央管理干部的人事档案;中央和国家机关各部委、参照公务员法管理的机关(单位)组织人事部门及中管金融企业、中央企业的党委书记和校长列入中央管理的高校组织人事部门,负责集中管理党委(党组)管理的干部(领导人员、管理人员、专业技术人员,下同)和本单位其他干部的人事档案;省(自治区、直辖市)、市(地、州、盟)党委组织部负责集中管理本级党委管理干部的人事档案;省、市级直属机关和国有企事业单位的组织人事部门集中管理党委(党组)管理的干部和本单位其他干部的人事档案;县(市、区、旗)以下机关(单位)的干部人事档案可以按不同类别、身份,由县(市、区、旗)党委组织部、人力资源社会保障部门等分别集中管理。

在内容建设方面,干部人事档案内容包括履历类材料;自传和思想类材料;考核鉴定类材料;学历学位、专业技术职务(职称)、学术评鉴和教育培训类材料;政审、审计和审核类材料;党、团类材料;表彰奖励类材料;违规违纪违法处理处分类材料;工资、任免、出国和会议代表类材料;其他可供组织参考的材料。干部人事档案材料的载体必须使用国际标准A4型(长297毫米,宽210毫米)的公文用纸,材料左

边应当留有20~25毫米装订边,字迹材料应当符合档案保护要求,且干部人事档案必须用专用档案盒分类装订。

在制度建设方面,为适应干部队伍建设出现的新情况和推进干部人事制度改革的新要求,制度建设也必须与时俱进。以延安市为例,先后制定了《干部人事档案保管保密制度》《干部人事档案查(借)阅制度》《干部人事档案转递制度》《干部人事档案材料收集工作制度》《干部人事档案材料鉴别归档制度》《档案库房管理制度》《档案库房卫生安防制度》《干部人事档案管理人员职责》等8项基础制度,进一步健全完善了全市干部人事档案管理制度机制。为规范日常管理,出台了《干部人事档案查阅申请表》,坚决做到“五不查阅”“三不转递”。建立了档案“六簿一单”规范管理办法,即目录登记簿、借阅档案登记簿、查阅材料登记簿、收集材料登记簿、销毁材料登记簿、转出档案登记簿和档案转递单,确保收存有登记、查(借)阅有手续、管理有章法、工作有条理,有效规避了档案查、借、转等环节中可能出现的违规行为,提升了管理的规范化、精细化水平。

目前,干部人事档案事业发展顺利,并且卓有成效,为贯彻落实中省关于档案数字化的方针政策,各级组织人事等部门积极探索更为有利的管理模式,即利用电子扫描等技术手段将干部人事纸质档案转化为数字图像和数字文本。近年来,上至中组部,下至各地市,数字化已经达到规模化全覆盖。以延安市为例,2016年底,延安市委组织部已建成全省一流信息化档案室,完成了在职干部的数字化扫

描,并且要求市县同步推进干部档案数字化,2018年6月市委组织部印发了《关于进一步推进干部档案数字化工作的通知》(延市组发〔2018〕85号),对全市干部档案数字化工作明确了目标任务、规定了时间节点等。目前,吴起、志丹、子长三个县(市)已完成了档案数字化,黄陵、宜川正在建设,其余县区处于招标等前期准备之中。

(二)存在问题

一是档案资料基础参差不齐。资料填写不全,例如干部履历表、干部任免表等家庭成员一栏,存在填写不完整的情况,有的甚至出现姓名前后不一的情况,同音不同字的情况也十分常见。档案资料不全,对干部人事档案未做到及时归档,导致材料不全。部分档案材料存在真实性差、未经严格审核等问题,包括学历造假或者党员身份存在疑问等具体问题,这些都暴露出干部人事档案管理工作尚不够严谨和规范。

二是档案效用发挥不够充分。首先,档案材料本身缺乏价值。在档案材料的形式和内容方面,存在雷同的情况,许多考核、鉴定、评价材料等都是些客套话,千篇一律,无法反映真实情况,降低了材料的参考价值。其次,在干部的人事变动中如晋升、调动、任免等,对人事档案的利用率偏低,没有充分发挥档案的效用。

三是管档人员业务能力不强。当前的档案管理工作对档案的保存和管理比较重视,而对档案的利用缺乏足够的重视。同时,档案管理工作比较传统,管理人员工作缺乏主动性,致使档案管理工作效率低下。档案管理应该

属于一种服务型工作内容,为人们提供人事档案的借阅、移交、更新、归档等服务,但在实际工作中,都是用到档案时才来到档案管理部门进行查阅,缺少日常的沟通互动。

四是干部个人档案意识淡薄。部分干部缺乏档案意识,对于档案管理工作不重视,主要体现在:1.提交个人表现、自传、政审材料时,不重视纸质,使用不规范或者破损的纸张,填写时不使用碳素笔填写,随意使用圆珠笔或者蓝墨水等。2.部分干部为了个人利益,在填写个人材料时,容易出现歪曲事实、弄虚作假的情况,导致材料失真。3.不重视档案管理,档案材料提交不及时,档案私自保管,不积极配合组织人事部门的档案管理工作等。

(三)几点对策建议

对照《条例》要求,坚持问题导向,努力提升干部人事档案工作质量和水平,不断开创新时代干部人事档案工作新局面。

一是抓好干部人事档案内容建设。要及时、主动和准确地收集好干部人事档案材料。材料收集做到及时、鲜活,不能拖拉,不能堆积,尽快收集和整理好干部人事档案材料。每年干部人事档案都需要更新内容,例如干部学历变化、年度考核、职务或者职称晋升、奖励处分、工资调整等,档案资料应该及时更新完善。材料归档时,对于那些不符合建档要求或者手续不全的材料,需要退回让其重新填写,保证材料的准确、真实和完整。

二是提升档案的日常管理水平。首先,转变干部人事档案管理的思想理念,变被动为主动,推动档案管理各项工作的创新。例如,档

案管理的信息化建设,创新档案管理方式,提升档案管理的效率。其次,规范档案管理工作。做好干部人事档案的审核认定,对干部档案的“三龄两历一身份”需遵循原则,严格把关,从严认定。最后,将干部人事档案工作纳入年度目标责任考核范围,明确工作标准,提升管理水平。

三是增强管档人员的业务本领。档案管理人员直接关系到档案管理的工作效率和质量,只有具备较强的专业素质以及有着很强的服务意识和责任心,才能保证档案管理工作处于较高的水平,实现档案管理的规范化、标准化。例如:可以加强管档人员业务知识培训,丰富管理人员的专业知识以及业务技能,通过学术交流或者专家座谈的方式,互相交流档案管理的工作经验,提升管理效果,激发爱岗敬业精神以及责任感,引导其积极主动地从事档案管理工作,做好档案材料的整理、收集、审查等工作。还可以举办管档单位先进集体和先进个人的表彰活动,表彰先进,激励后进,营造干部人事档案工作的良好氛围。

四是营造干部人事档案工作氛围。做好宣传引导工作,让广大干部认识到档案管理的重要性,明确人事档案材料填写的相关要求,纸张规范、遵循模板、字迹清楚、黑色碳素笔填写等。同时,管档机构应做好档案材料的审查工作。对于填写和提交的档案材料,做好审查,避免出现弄虚作假的行为,保证档案材料的真实性,营造全社会重视档案、支持档案工作的环境氛围。

(作者单位:延安市委组织部)

陕西省立第四师范:

陕北早期知识分子革命网络的支撑平台

李子洲、白超然、呼延震东等陕北旅青青年和杜斌丞联名上书陕西当局,“终于争得把第四师范设在绥德”。1923年5月,陕西省立第四师范在绥德正式成立。在这之前,中等教育学校只有榆林中学一所,而“小学教育则还有几处连高级小学校也没有的,有也不过一两处,至初级小学校,每百方里平均也不过一两处”。

省立第四师范(以下简称四师)的建立对于中国共产党在陕北构建知识分子网络具有极其重要的意义。虽然早在四师设立之前,在中等教育层面陕北已经有了一所榆林中学,但是榆林中学地处陕北的政治中心、“榆林王”井岳秀的大本营,办学方面处处受到掣肘,对于党团开展政治宣传极其不利,中共党员以教职

身份多次前往榆中宣传但大都以被驱逐而告终。而绥德相对远离陕北的政治中心,并且是当时的陕北教育文化中心,交通也较为便利,在这里办学很有利于开展政治宣传。另外,四师“经费由省经费支給之”,与榆中相比,四师学生不仅不用缴纳学费,还有额外补贴。榆林档案展览馆所展示的1924年1月的陕北联合县立榆林中学校(即榆林中学)招生广告写道,学生需要缴纳的项目有寄宿费、膳费、书籍费、制服费、报名费一元及保存高小毕业证四元、学费四元、体育费五角等,这对普通百姓而言是一笔巨大的开支。而四师“学生免纳学费,并由本校酌给校内必要费用”,在生源上能够接收更多的贫苦学生进入学校,对党在学生群体中开展政治宣传颇为有利。

1924年秋,李子洲正式担任绥德陕西省立第四师范学校校长。他一到绥德师范,便积极发展共进社社员。

共进社是在外地求学的陕籍学生创办的青年团体组织,后期已经有关心陕西社会的青年社团成长为了一个具有政治抱负和远大理想的政治团体——中国共产党的外围组织。

李子洲解聘了一部分知识体系陈旧的教师,聘请了一些具有新知识、新文化的教师,如王汉屏、杨明轩、常汉三、王懋廷、田伯荫(田伯英)、何寓础、罗瑞先、赵绍西、呼延震东等教师,都是共进社成员。同时,李子洲向学生推荐《向导》《中国青年》《共进》等革命书刊,并力主改进教学内容,传播马克思主义列宁主义,指导学校成立了学生会、各科学习讨论会、讲演会、

辩论实习会、文艺演习会和陕北青年社。经过李子洲和广大师生的努力,短短几个月,四师就一改过去那种死气沉沉的气氛,呈现出一派生机勃勃的景象。

李子洲本人是受“李大钊同志及北方区委的重托,回到陕西开辟工作”,肩负着在陕北建立党团组织的特殊使命。虽然由于“李子洲在陕西有些社会地位,熟人既多,且为反动方面所特别注意,简直不能活动,只有秘密室中工作,很不方便”,但李子洲对四师所进行的大刀阔斧的改革,使得四师得以革命化、红化。经李子洲聘请的中共党员王懋廷作为在陕北建立党团组织的实际执行者,可以教职身份作掩护,获得稳定薪资缴纳党费,并利用课堂等途径传播马克思主义,秘密吸收一

批教员和学生加入中共党团组织,后续经吸收加入党团组织的教职人员也可以教职身份作掩护。第一批加入陕西绥德SY(中国社会主义青年团的代号)地方团的16名成员全部为教师或学生。

虽然陕北党团在国民大革命时期相关的历史文件遗存严重不足,可供参考的相关党史资料少之又少,另外学界对中共在陕北建党时间尚存在争论,但可以确定的是,知识分子革命网络是陕北党团所建立的诸多革命网络中的一个重要组成部分。这个知识分子网络的构成人员主要是教师和学生,并且这个知识分子革命网络正是以四师为支撑平台建立起来的,同时以四师为核心向外发散。

(延安大学政法与公共管理学院 张卓甫)